

高速公路 PPP 建设模式中监理工作的优劣

石永刚

沈阳公路工程监理有限责任公司 辽宁沈阳 110021

摘要: 随着我国社会和城市化的发展,高速公路的建设取得了质的飞跃,特别是在 PPP (Public-Private Partnership, 即公私合作模式) 模式得到广泛应用的情况下。本文分析了 PPP 模式下高速公路监理工作的优势和劣势,并探讨了如何通过优化监理措施来提升高速公路建设的质量与效益,旨在为优化高速公路 PPP 项目监理工作提供参考依据,促进项目的顺利实施与成功交付。

关键词: 高速公路; PPP 建设模式; 监理工作

1. 前言

现代社会的发展离不开交通的支持,尤其是市场和经济全球化的今天,交通设施的建设对社会的发展与稳定具有重要的意义。高速公路是交通设施中非常重要的一部分,高速公路施工质量的好坏直接影响着交通安全以及人民群众出行的安全性。PPP 模式中,政府与私营部门协同分担项目风险并分享收益。但该模式对监理工作亦有较高要求。因此,分析 PPP 模式在高速公路监理工作中的优势与劣势具有现实意义。

2. PPP 建设模式概述

PPP 模式即 Public-Private-Partnership 的缩写,通常被定义为政府部门与社会资本方之间基于特定项目而建立的长期合作关系。在这种合作模式下,双方共同参与项目的投资、建设、运营与管理等各个阶段,通过合理分配风险与收益,以实现项目的综合效益最大化^[1]。

政府部门是公共利益的代表者,在提供政策扶持和可能涉及到某些投资的情况下,承担着制订项目规划、目标和政策框架以及对项目进行全程监管来保证合规性的责任。社会资本方的主要职责是筹措大量的资金,负责项目的设计、建设和运营,确保项目能够按时、按质完成,并提供高质量的公共服务。为此,政府部门与社会资本方共同设立项目公司作为核心主体,负责融资、统筹项目工作、协调各方关系,并与供应商、承包商签订合同,全面控制和管理项目的质量、进度、成本和安全,以实现项目的盈利和可持续发展,具体如表 1 所示。

表 1. PPP 建设模式下主要参与方及其角色

参与方	职责简述
政府部门	规划、监管、扶持、投资
社会资本方	筹资、设计建设、运营管理
项目公司	统筹协调、融资管理、建设运营控制

3. 高速公路 PPP 建设模式中监理工作的优势

3.1 多元化主题监督, 强化质量管控

高速公路 PPP 项目有政府部门、社会资本方和项目公司多元主体参与。政府部门以维护公共利益和基础设施质量水准为目标,社会资本方关注项目高效高质量推进以保证投资回报,项目公司需要兼顾各方面利益以推动项目顺利实施。监理工作是在这样多元主体的大环境中进行的,并受多维度监督制约^[2]。比如政府部门依托自身监管职能在监理工作中严格把关工程质量标准,督促监理人员在原材料检测、施工工艺监督和工程验收过程中严格把关。社会资本方基于经济利益的考虑,需要监理确保工程质量来减少后期的运维成本和风险,使监理对建设过程不敢有所松懈,一定要从各方面按照规范与标准严格控制工程质量,切实减少质量隐患发生的可能性,使高速公路建设质量得到显著提高。

3.2 全生命周期参与, 保障项目整体效益

与传统建设模式相比较,高速公路 PPP 项目监理贯穿于整个工程生命周期。在工程的前期策划阶段,监理可以依靠自己的专业知识和经验,从技术可行性的角度进行详细的复核、经济合理性等诸多方面给出建设性的建议。进入施工建设时期后,监理对工程的进度、质量和费用进行严格的监督,发现偏差及时整改,确保工程按照预定的方案稳步前进。

在工程竣工后进入运营维护阶段时，监理工作仍然在继续发挥其作用，督促运营方做好高速公路设施日常养护、维修和安全管理，保证道路一直保持良好的运行状态，延长道路使用寿命，降低设施损坏带来的增加投资，继而使工程全生命周期成本效益最大化，既提高了项目的投资回报率，又保障了良好的社会效益。

3.3 促进各方沟通协调，提升项目协同性

高速公路 PPP 项目牵涉利益相关方较多，各参与方目标设定、利益诉求及工作方式等方面均有不同，极易诱发各种矛盾和冲突。监理人员以其丰富的专业知识和实践经验能敏锐感知当事人合同执行、工程变更及施工衔接过程中出现的问题。比如在办理项目的变更事宜中，监理可以充分倾听各方面意见，兼顾各方面利益关注点，保证变更方案在满足项目实际需要的同时，有效地控制成本、进度等方面的负面影响^[3]。通过这种方式，监理促进了各方之间的信息流通与协同合作，极大地提高了项目的整体协同性和推进效率，避免因沟通不畅或利益冲突导致的项目延误或质量问题。

3.4 引入先进管理理念与技术，提升监理效能

社会资本方往往在管理经验和手段方面具有一定优势。在高速公路 PPP 项目中，监理机构有更多机会接触并学习这些先进的管理理念与技术。例如，社会资本方引入的项目管理软件能够实现对工程进度、质量、安全等多方面信息的实时采集、分析与监控，监理机构可借助这一工具，及时、精准地掌握项目动态，显著提高监理工作的信息化水平。此外，社会资本方注重绩效管理 with 风险防控，监理机构在合作过程中逐渐吸收这些理念，优化自身的监理工作流程与方法，如建立完善的监理绩效评估体系，从而更好地适应高速公路建设项目的复杂性和高标准要求，有效提升监理工作的效能与质量。

4. 高速公路 PPP 建设模式中监理工作的劣势

4.1 监理角色定位模糊，独立性受挑战

高速公路 PPP 项目，因涉及政府部门、社会资本方以及项目公司多主体之间复杂的利益诉求，监理机构角色定位往往不够清晰明晰。项目公司一般是由政府和社会资本联合成立的，项目公司在实践中可能会出于谋求项目进度或者降低成本的自身利益而对监理工作施加非理性的干扰和约束。政府部门在行使监管职能的过程中有时还直接向监理工作发出指示，使监理工作很难根据自己的专业判断及既定流程

进行，丧失应有的自主性与独立性，无法充分发挥其在项目管理中制衡各方、保障工程质量和公共利益的关键作用，导致监理工作陷入被动局面，难以有效履行其监督职责。

4.2 合同管理复杂，监理风险增加

高速公路 PPP 项目合同体系异常复杂，其中包括项目特许经营协议、股东协议、工程承包合同、融资合同以及其他许多相互联系和专业性较强的合同文件^[4]。监理工作有必要根据这些繁杂的合同条款，对整个项目建设过程实施监督和管理。但由于合同条款多、法律关系复杂，监理人员对合同的解释和履行面临着很大的挑战。并且，由于工程执行中存在着种种不可预见因素的影响，如工程变更、价格调整现象时有发生，这些问题既需要监理人员有较深的法律及合同管理知识，还需要具备在错综复杂的合同关系网络中准确评估各方的责任和权益，并能够及时地协调和处理相关问题的能力。但实际情况往往是，监理人员在面对如此复杂的合同管理任务时，难以做到万无一失，从而增加了监理工作的风险系数，一旦出现合同争议或法律纠纷，监理机构很可能承担相应的责任与损失。

4.3 监理费用支付不确定性，影响工作积极性

在高速公路 PPP 模式下，监理费用的支付机制与传统建设模式有较大差异，其支付来源主要依赖项目公司。然而，项目公司的资金状况受到多种因素影响，如项目融资进度是否顺利、运营收益是否达到预期等，这就导致监理费用支付存在诸多不确定性。当项目融资出现困难或运营初期收益不佳时，监理费用可能无法按时足额支付。这种情况使得监理机构面临资金周转困境，无法正常维持运营开支，进而影响监理人员的工作积极性。部分监理人员可能因费用问题而减少工作投入，甚至出现人员流失现象，严重影响监理工作的质量和连续性。

4.4 对监理人员素质要求高，人才短缺问题凸显

高速公路 PPP 项目存在投资规模大、建设周期长、技术复杂且涉及面广的显著特点，要求监理人员必须具备极高的综合素质。监理人员在熟练掌握公路工程施工技术规范和质量检验评定标准这类传统工程监理专门知识的同时，还需要深入理解 PPP 项目独特的运作模式、合同管理要点、投融资相关知识以及相关法律法规政策等。但目前我国监理行业，能兼具上述多个方面知识与技术的复合型人才却严重不足。高速公路 PPP 项目监理的实践过程中，一些监理人员

因对 PPP 模式认识不足,在处理项目公司和社会资本方错综复杂的利益问题、协调好项目建设和运行中各参与方的冲突诉求时,常显得力不从心。

5. 案例分析

辽宁凌绥高速公路 PPP 项目是一项总投资 163.7 亿元、全长 175.439km 的重大交通建设项目,该项目采用 PPP 模式实施,由辽宁省交通厅作为实施机构与中铁建投资有限公司共同注册成立项目公司,负责投资建设和运营维护。在监理工作中,监理单位展现了严格的质量控制,确保工程质量符合高标准要求,通过实时监控工程进度,及时发现并解决进度滞后问题,同时积极协调各方意见,解决技术难题,提升了项目协同性。然而,监理工作也面临挑战,如项目涉及多个合同文件,条款繁多,导致监理单位在协调各方意见时需耗费大量时间和精力,此外,随着项目技术的不断进步,对监理人员的专业素质要求越来越高,人才短缺问题也日益凸显,这些都对监理工作的顺利开展提出了更高要求^[5]。

6. 优化 PPP 模式下高速公路监理工作的措施

6.1 合理划分职责权限,构建监管问责体系

PPP 模式中的高速公路项目一般会有政府、社会资本方以及监理单位几个参与主体参与。为了保证监理工作顺利进行,要对各参与方的职责权限进行合理划分,并对其职责范围及工作内容进行界定。同时,建立完善监管和问责体系,全方位监管监理工作,保证各方面严格履职尽责。这包括建立明确的问责机制,对违反职责的行为进行严肃处理,以维护监理工作的权威性和公正性。

6.2 加强对现场的监督和管理

在监理工作中,现场监督与管理处于中心地位。监理单位要加强施工现场巡查、检查工作,保证施工活动达到设计要求及质量标准。通过定期或不定期地检查,发现并解决可能存在的质量问题、安全隐患。同时,监理单位也应加强原材料、设备及施工工艺等方面的检测与试验,以保证施工

过程合规及质量可控。另外,还应该建立一套完整的施工记录与报告制度来实时追踪与评价工程的进度与质量。

6.3 改革监理体制,完善合同管理

针对 PPP 模式下高速公路项目监理工作的复杂性,应改革现有的监理体制,以适应项目管理的需要。一方面,应明确监理单位的职责和权力,确保其在项目管理中发挥积极作用。另一方面,应完善合同管理制度,明确合同双方的权利和义务,减少合同纠纷和争议。在合同签订前,应对合同条款进行充分讨论和协商,确保合同条款的合法性和合理性。在合同履行过程中,应加强对合同执行的监督和检查,确保各方按照合同约定履行义务。

7. 总结

高速公路 PPP 建设模式为基础设施建设带来了新的机遇与挑战,监理工作在其中既有显著的优势,也面临着一些劣势。为了充分发挥监理工作在高速公路 PPP 项目中的积极作用,需要进一步明确监理机构的角色定位,加强合同管理和风险防控,建立合理的监理费用支付机制,加大监理人才培养力度,不断提升监理工作的质量和水平,从而推动高速公路 PPP 项目健康、可持续发展。

参考文献:

- [1] 蒋惠雄.论 PPP 建设模式在水利工程项目中的应用[J].黑龙江水利科技,2022,50(10):124-126.
- [2] 宋学勇.PPP 模式下高速公路项目建设风险评估[J].你好成都(中英文),2023(23):0034-0036.
- [3] 唐礼荣.PPP 模式下高速公路建设项目的融资风险与对策[J].中国经贸,2024(19):17-19.
- [4] 韩亚慧.甘肃省高速公路 PPP 项目融资模式研究[J].环渤海经济瞭望,2023(5):65-67.
- [5] 张学涛.PPP 模式高速公路建设项目质量管理要点及对策研究[J].工程建设与设计,2022(18):236-238.